



Strasbourg, 5 September 2005

CDL-JU(2005)029
Engl. only

CCS 2005/05

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

in co-operation with
THE CONSTITUTIONAL COURT OF LITHUANIA

INTERNATIONAL CONFERENCE
LAW AND FACT IN CONSTITUTIONAL
JURISPRUDENCE

30 June -1 July 2005
Vilnius, Lithuania

REPORT

Law and facts in cases pertaining to electoral complaints

by Mr Richard GHEVONTIAN
Professor – University Paul-Cezanne – AIX-MARSEILLE III
Director of the IEFEE (French Studies Institute for Foreign Students) of Aix-en-Provence,
France

The electoral complaints are one of the best example of the interaction between law and fact in constitutional justice. In many countries indeed, the electoral litigation is a competence of the Constitutional Court. It is the case in France where the Conseil constitutionnel is the electoral judge for the national elections and the Conseil d'Etat is the electoral judge for the local and administrative elections.

In a state governed by the rule of law, the electoral process is essential because it is at the same time the ground of the democratic society and the way used to practice democracy. But this electoral process makes sense only if it is based on liberty, sincerity and fairness.

The best way to ensure this triple requirement is mostly to subject the electoral process to law, both for its organization and for its control. For the latter, the power is generally vested to judges. However, some authentic democracies, such as Belgium and Italy, still empower parliamentary assemblies to control parliamentary elections.

Under these conditions, law will govern electoral litigation as a whole, both for founding principles of electoral law and for rules set up for the litigation itself (I).

Nevertheless, everybody knows that electoral litigation remains largely realist. It is not possible to reduce it to mechanical enforcement of law which would automatically lead to sanctions in case of violation. Facts play a determining role for finding solutions to questions raised by the complaints (II).

I. Law governs electoral litigation

Electoral litigation is governed by law at two levels. At the substantial level, law sets up general principles of electoral law (A). At the formal level, law sets up rules regarding to procedure (B).

A. The general principles of electoral law

Electoral law is governed by fundamental principles that one could integrate, as Pierre Garrone proposed, in the "European electoral patrimony".¹

These principles are: equality (1), liberty (2) and secrecy of vote (3). They are so essentials that they are guaranteed by constitutional provisions in most of democracies.

Thus, article 3 of the French Constitution enacted in 1958 holds that "suffrage <...> shall always be universal, equal and secret". Despite the absence of an explicit recognition of the freedom to vote, it is undisputable that this freedom is implicitly guaranteed in this provision. Besides, a violation of this freedom would be contrary to the democratic principle proclaimed in the first article of the Constitution.

These general principles are also a source of inspiration for the European treaties dealing with human rights. Despite the absence of provisions related to political rights in the European Convention on Human Rights, one should not forget that the Protocol No. 1, which was enacted in 1952, and amended by the Protocol No. 11, holds that: "The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature".

Moreover, the Charter of Fundamental Rights of the European Union which was enacted in 2000, states in Chapter V related to "Citizen's Rights" that "Members of the European Parliament shall be elected by direct universal suffrage in a free and secret ballot".²

¹ GARRONE P.: "Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral" in *RDJ*, n 5, 2001, p. 1417.

² Article 39 paragraph 2.

1. Equality

Generally speaking, the equality principle plays a major role in a democratic state governed by the rule of law. It is even more obvious with respect to elections: judges give to this principle a central place. This can be observed in France, with case law from the Conseil constitutionnel (Constitutional Court) and the Conseil d'Etat (Top Administrative Court). More precisely, equality appears under three different aspects.

First, the equality principle requires equality in the conditions of the competition. This means that all the candidacies, whether individuals or collectives, should be submitted to the same treatment. It particularly concerns the electoral campaign, both for the financing and for the access to the media. As it is presented, this requirement might appear easy to fulfill. However, one should not forget all the issues raised by this condition when one moves from theory to practice, especially when the status of the political formations is not clearly defined, as it is the situation in France. That is probably the reason why this principle tends to be more oriented towards equilibrium than to strict equality. In France, the only exception would be for the presidential election.

Secondly, the equality principle requires equality in the tally of the votes. Each voter should have the same weight. In other words: one voter, one vote. If not, election returns would not reflect the will of the real majority of the electoral body. Therefore, registration on several electoral rolls, plural vote or family vote must be prohibited.

Finally, and perhaps most significantly, the equality principle requires equality of representation. The apportionment, which is the technique used to divide the national territory into districts, is determining in order to get a sincere expression of the electorate's will. The democratic stake of this apportionment is decisive, because if its purpose is twisted, or its application manipulated, then electoral returns would be obtained by using an unfair way: artificial grouping of voters. This democracy's perversion, known as Gerrymandering due to the American Governor (Gerry) who had decided to draw a district in a salamander's form in order to facilitate his victory. More than anywhere else, one should get rid of arbitrariness. This could be achieved by vesting the power of apportionment either to an independent body, as in Germany, or to a political authority. In the latter, the decision should be subjected to judge's control, which should be based on precise, objective and stable criterions. For instance, in France, an apportionment decided by a Décret (decree)³ can be deferred to the Conseil d'Etat, and apportionment decided by a statute can be deferred to the Conseil constitutionnel.

2. Freedom (neutrality and objectivity)

It is essential that the voters, taken as a whole, should be protected from pressure coming from the state or, more generally, from a public authority. It is the basic requirement in order to get the free expression of the electorate's will.

This freedom implies the neutrality and the objectivity of the state. Of course, one of the "natural" tasks of the state is to organize elections. However, the state should not intervene in the competition itself: it should not favor any candidate or political organization, neither directly nor indirectly.

³ ROUX A.: "Le découpage des circonscriptions administratives et électorales devant le Conseil d'Etat" in *AJDA*, 1983.

The neutrality of the state implies two aspects: first, neutrality and objectivity should be respected for the elections' organization; secondly, neutrality of the electoral campaign.

Without going to the extreme of "official candidacies" which were used during the Second Empire, and which are by now (whether unique or not) only the "privilege" of totalitarian regimes, one has to avoid any "official" intervention in the campaign which might be susceptible to make pressure on the voters.

Here again, problems would appear when one moves from theory to practice. It is true that it is impossible to silence the state's authorities during the whole electoral campaign, even if, in some cases, state's authorities are themselves candidates. This would not be fair. One has to distinguish—even if it is often really delicate—"institutional" interventions from purely electoral interventions.

3. Secrecy

As an individual, the voter should have the power to express his will freely, without any pressure. However, one should underline that pressure is uneasy to discover.⁴ Actually, at this stage, the essential requirement is that the elector could vote according to his consciousness, and could merely follow his will. The only way to protect this requirement is enforce the rule of the secrecy of the vote.

Generally, people don't pay a lot of attention to this principle, because they consider, wrongly according to me, that it is a secondary principle. But, it is one of the most important. Designed to be applied at the "end of the process", which is certainly the "decisive time", this principle is the last guarantee, "in extremis" one could say, for the respect of sincerity.

Therefore, it is not a pure hazard if the consecration of this principle is considered as a conquest for democracy.

Public vote, which is unfortunately still presented as democratic by some of the people, is yet a typical characteristic of the revolutionary situations or totalitarian regimes. It is by no way compatible with the rule of law.

As a conclusion, one has to take into account the new technologies that are used to improve the material conditions of the vote, with the hope that they would permit an increase of the electoral turnout: electronic vote, smart card, online vote. All these techniques—and especially the vote online—raise the major issue of confidentiality. Therefore, more than ever, the secrecy of the vote is a current concern for democracy. Citizens should scrupulously respect it; public authorities should guarantee it; and judge should condemn its violation.

B. Rules governing electoral litigation

If one wishes the electoral litigation to be effectively governed by law, it is necessary to set up precise procedural rules for electoral complaints. There are three basic requirements: a clear-cut determination of jurisdiction (1), procedural rules consistent with ordinary law (2), and effective powers granted to judges (3).

1. A clear-cut determination of jurisdiction

In order to challenge an election before a judge, the first question to ask is: which judge has jurisdiction to decide the case?

⁴ That is one of the reasons why, from a preventive perspective, ineligibilities have been established for candidates who have functions that could subject them to pressure (or that could empower them to make pressure).

The answer is very easy in situations where a unique and specialized judge exists—it is actually unusual. The answer is more complex in other situations –which are more frequent, where several judges are in charge of the control of elections.

In the latter case, it is not really a tricky problem to solve when the repartition of jurisdiction is related to the nature of elections (national, local, political, administrative, professional...). Generally, a clear answer is given by the Constitution, statutes or administrative acts.

The situation gets worse when the repartition of jurisdiction is based on the different “sequences” of the election: does the election judge merely have jurisdiction to decide cases linked to material operations (which occur during the electoral campaign or during the voting day), or does the election judge also have jurisdiction to decide cases in which preparatory acts of the election are challenged? Without giving to many details, one could however underline that a rational and understanding solution to this question was proposed by French judges after twenty years of hesitations.

2. Procedural rules consistent with ordinary law

Generally speaking, procedural rules are a guarantee of objectivity and neutrality for litigants. As regards the electoral litigation, procedural rules play exactly the same role. Therefore, an effective and public debate has to be guaranteed.

However, these requirements linked to the debate, raise specific issues when the electoral judge is a constitutional court, which is generally more qualified for “abstract” review than for “concrete” review. That is precisely the situation one faces in France with the Conseil constitutionnel. Thus, when the Conseil constitutionnel decides cases related to parliamentary elections, the access to the court room is denied to the litigants. Of course, this could be considered as an anomaly, and one should praise a change in this procedural rule.

3. Effective powers granted to judges

In order to guarantee the effectiveness of electoral litigation, judges should possess all the means it needs to fulfill its task. Each electoral judge should have the power to condemn irregularities and frauds. They are actually two options. The judge should be empowered either to cancel the election, which would inevitably lead to a new election, or to reform the returns, which would lead to a substitution of the winner without a new election.

As we proved, electoral litigation is indisputably governed by law. However, this analysis should probably be qualified. Indeed, in most cases, facts are the decisive factor in the litigation.

II. Facts determine outcomes in electoral litigation

After some general comments (A), one could present the theory of the “determining influence” (B).

A. General comments

Electoral litigation remains largely realist, both for a substantial reason (1) and for a pragmatic reason (2).

1. Substantial reason

The electoral judge has to intervene in a field which is really sensitive, because it is directly related to the exercise of democracy by the sovereign people. They won't accept to be deprived from one of their essential prerogatives by a jurisdictional authority that has no direct democratic legitimacy, and especially if the court is too persnickety when applying the substantial and the formal electoral rules.

In a democratic system, elections are always great times. Therefore, the cancellation of a poll is a serious act whose political consequences could be significant. The more the level of the election is high (for instance, the presidential election), the more the stake is important. In this case, the judge should carefully assess the consequences of its holding. Judicial self-restraint might also be justified if the electoral judge takes into account electoral sociology: in most cases, when the electoral judge cancels the ballot, and therefore requires a new ballot to be organized, people generally re-elect the winner whose ballot was nullified.

2. Pragmatic reason

First, electoral operations are always complex operations, more precisely at the material level. This complexity generates almost automatically potential infringement of rules (even if they are unintentional). So, if a single irregularity necessarily leads to the invalidation of the ballot, it would be pretty obvious that most of the ballots should be cancelled.

Secondly, and perhaps the most important, it is very often difficult, sometimes impossible, to clearly identify the candidate who committed the irregularity or the fraud. This identification always raises difficult questions, because the candidate is rarely the one who committed the irregularities. Most frequently, these kinds of unlawful acts are accomplished by some zealous campaigners. And obviously, they remain anonymous. That is why the distribution of libelous leaflets always raises the difficult question of the author or the instigator. In this field, the electoral judge would face an insurmountable difficulty, which is increased by the fact that if there is a complaint, most of the examination related to the question of the origin of the fraudulent act, is lead by another judge: the criminal judge.

Due to all these difficulties, the electoral judge avoids to interfere too much with the choices of the voters. In order to decide whether a sanction should be pronounced, the electoral judge uses the theory of the "determining influence". Thus, a sanction would be pronounced only if the irregularities had a "determining influence" on the election returns.

B. The theory of the "determining influence"

One could define this theory as follows: with respect to electoral law, each irregularity or maneuver, event if fraudulent, would lead to the invalidation of the polls only if it had a decisive influence on the electoral returns. And of course, here, facts play a crucial role, that we could illustrate with several examples.

With respect to the public statements or the leaflets, the possibility for the attacked candidate to answer will be taken into account by the electoral judge. If the candidate has reasonable time to answer the allegations, which implies that we are not too close from the polling day, then, the determining character would be lightened. A case decided by the Conseil

constitutionnel on December 2, 1993⁵ might be a very good illustration. The electoral judge didn't give satisfaction to a candidate who was complaining about libelous leaflets which were distributed by its opponents on the election day. The decision of the judge relied on the fact that the content of the leaflet was actually merely the repetition of the public statements made by Jean Marie Le Pen (far right leader) on television, days ago. Therefore, the attacked candidate had enough time to answer.

The electoral judge takes into account another factual parameter: the violence of the statements. In a case decided on July 29, 2002⁶, the Conseil d'Etat decided to cancel the ballot because a particularly violent libelous leaflet was distributed, and because the election returns for the two competing lists were really close. The court considered that the violence exceeded what could reasonably be tolerated in an electoral campaign. The attacks were grounded on allegations drawn from the private life of the candidate, and more precisely from his sexual orientation. Moreover, these leaflets were massively distributed, both before the first round and between the first round and the run-off. These allegations also appeared both in the local and the national newspapers. Besides, the negative impact of these allegations were not at all diminished by an eventual intervention from the public authorities: the district attorney had published a press released in which he told that he would drop the case.

The conjunction of disloyal maneuvers plays also a crucial role in the outcome of the electoral litigation. This reasoning was used by the Conseil d'Etat in a case decided in 1996,⁷ and related to a municipal election. The court held that: "if none of the irregularities and maneuvers quoted above, and taken individually, could be considered as an alteration of the sincerity of the ballot, however, their conjunctions, and especially due to the small difference between the votes obtained by each list, altered the election returns".

The parameter which is undoubtedly the most decisive is the difference of the votes. In most cases deciding the annulment of the election, the difference between the votes obtained by the winner and the votes obtained by the looser is very small. If this difference is important, and despite all the disloyal or fraudulent maneuvers, then, the electoral judge will valid the electoral returns. A very good example of this trend is given by a case decided by Conseil constitutionnel in 1998⁸ for the legislative election of M. Tiberi. The court held that "it results from the examination of the case, and especially from the investigation led by the Conseil constitutionnel, that in the Fifth arrondissement (district) in Paris, there are important numbers of voters who are domiciled in council houses from the city of Paris, whereas these people are unknown from the organs who are in charge of these houses; in some cases, these people actually live in council houses from the city of Paris located in other arrondissements; moreover, some voters are domiciled in buildings which do not exist, or too small to accommodate the number of voters registered; an abnormal number of voters are domiciled in apartments managed by the town council of the Fifth arrondissement; all these findings could not be explained only by the specificities of the change of apartments in big cities; moreover, the investigation revealed that non-genuine housing certificates were delivered by persons close to the elected candidate; all these findings could only be explained by actions or inactions of organisms linked to the town

⁵ CC, 2 décembre 1993, décision n 93-1326/1490, A. N., *Bouches du Rhône (10^e circ.)*, Rec. p. 516.

⁶ CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Vitrolles*.

⁷ CE, 18 décembre 1996, *Elections municipales de Vitrolles*.

⁸ CC, 20 février 1998, décision n 97-2113/2119/2146/2154/2234/2235/2242/2243, A. N., *Paris (2^e circ.)*, Rec. p. 159.

council, or by the behavior of persons linked or related to the elected candidate; <...> the combination of all these serious and repeated facts, within the same arrondissement, seems to prove the existence of a maneuver for the establishment of the electoral register; however, it results from the investigation that the number of voters whose registration might be suspected to be fraudulent and who effectively cast their vote for the run-off is noticeably inferior to the difference of votes between the candidates at this round (2725 ballots); the maneuver at stake, as reprehensible it is, could not be deemed responsible for a reversal of the electoral returns”.

Even when the electoral judge does not recognize that the requirement of the “determining influence” is fulfilled, he can still use its “admonishment power”.

For instance, in 1984,⁹ the Conseil d’Etat refused to cancel the municipal election in Marseille, despite the irregularities and the maneuvers, but the court clearly stated that these practices should be condemned. The administrative court held that “the public statements made by the Préfet de Police after the explosion of a bomb in Marseille, should be condemned insofar they included groundless accusations towards specific political organizations; however, with respect to the context, and notably if one takes into account the difference of the votes between the two lists, these public statements did not have a sufficient influence to reverse the electoral returns”.

Another example can be found in the case law of the Conseil constitutionnel. In a decision handed down in 1999,¹⁰ the court addressed serious critics to the candidate that might have taken advantage of the fraudulent practice. The court held that several elements “revealed the existence of a ballot rigging which altered the election returns in several polling stations; the fact that some irregularities might have been found in other cities should by no means justify the ballot rigging mentioned above, which is a violation of the principle of democracy”. In front of such a massive and serious ballot rigging, the Conseil constitutionnel had probably wished to reverse the electoral returns. However, he did not decide to do it, essentially for purely technical and material reasons: he could not decide how many ballots should be attributed to each candidate.

One should not underestimate the value of these symbolic condemnations. The electoral judge undertakes the responsibility of a pedagogic task: people should really understand what is exactly at stake. As Bernard Stirn observed, the judge does not have the authority “to draw morality rules for elections from the abstract”. However, the judge still remains in his function when he calls some candidates to order. Elections should not merely be considered as a tool for winning the power, without any reference to morality.

Conclusion

As we demonstrated, within the framework of electoral litigation, law and facts can not be dissociated.

Of course, this situation complicates the task of the judge who has often to behave as an “investigator” in order to understand precisely the circumstances that had led to the irregularities. Besides, after all these investigations, the judge maintains very often the status quo, that is to say he confirms the results that were previously proclaimed. Sometimes, the

⁹ CE, 16 mars 1984, *Elections municipales de Marseille (3^e secteur)*.

¹⁰ CC, 3 février 1999, Décision n° 98-2562/2568, A.N., *Bouches du Rhône (9^e circ.)*.

voters do not really understand why the judge tries to prove the existence of ballot rigging if he does not formally condemn them when he succeeds to prove them.

However, this equilibrium is the price to pay if one wants the electoral judge to remain legitimate in a democratic system. A systematic challenge of the electoral returns based on an automatic enforcement of the law might put the democracy at risk, even greater than the ones that could result from unpunished “dysfunctions”.

Couldn't we consider that the most important thing is to have a definitive election result that would be the exact expression of the free will of the voters?

SUMMARY

I. LAW GOVERNS ELECTORAL LITIGATION

A. The general principles of electoral law

1. Equality
2. Freedom (neutrality and objectivity)
3. Secrecy

B. Rules governing electoral litigation

1. A clear-cut determination of jurisdiction
2. Procedural rules consistent with ordinary law
3. Effective powers granted to judges

I. FACTS DETERMINE OUTCOMES IN ELECTORAL LITIGATION

A. General comments

1. Substantial reason
2. Pragmatic reason

B. The theory of the “determining influence”

ANNEXES

ANNEX 1. Conseil Constitutionnel, 2 décembre 1993, décision n° 93-1326/1490, A.N., Bouches du Rhône (10^e circ.), Rec. p. 516 (extracts).

Sur le grief tiré de la distribution de tracts:

Considérant que si le requérant soutient que la distribution d'un tract, au contenu diffamatoire pour sa personne, a été effectuée par le candidat du Front national la veille du second tour de scrutin, il n'apporte pas la preuve du caractère massif de celle-ci; que le contenu est par ailleurs tout aussi calomnieux pour le requérant que pour le candidat élu; que dès lors cette irrégularité au regard des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 165 du code électoral ne saurait être regardée comme ayant eu une influence sur l'issue du scrutin;

Considérant que le requérant fait valoir également qu'un autre tract diffamatoire a été diffusé en grand nombre le matin même des opérations de vote du second tour dans la plupart des communes de la circonscription et devant de nombreux bureaux de vote, voire à

l'intérieur de certains de ceux-ci, ainsi que dans les rues avoisinantes; que ces irrégularités seraient constitutives d'une manoeuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le contenu de ce tract qui reprend les propos tenus à l'encontre de M. Fabre-Aubrespy par M. Jean-Marie Le Pen, invité de l'édition de 20 heures du journal télévisé du 23 mars 1993 diffusé par la chaîne de télévision T.F. 1, et qualifiant le requérant de "commis facturier de M. Botton à Lyon depuis 1989" présente un caractère diffamatoire à l'encontre de M. Fabre-Aubrespy;

Considérant toutefois que si M. Fabre-Aubrespy n'a pu exercer de droit de réponse à la télévision, il lui était cependant loisible entre le 24 mars 1993 et le jour de l'élection de répliquer dans la circonscription par d'autres moyens à ces allégations diffamatoires; qu'il ne résulte pas de l'instruction que la diffusion du tract puisse être imputée au candidat élu ou à une formation politique le soutenant; que dans ces conditions, eu égard à l'écart de voix séparant le candidat élu du requérant, la diffusion de ce tract ne peut être regardée comme ayant été de nature à altérer le résultat du scrutin;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de M. Fabre-Aubrespy doit être rejetée;

Considérant que MM. Fabre-Aubrespy et Tapie ne sauraient utilement se prévaloir, devant le Conseil constitutionnel, au soutien de leur demande tendant au règlement respectivement d'une somme de 50 000 F et de 20 000 F au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, de l'article 75-1 de la loi du 10 juillet 1991 dès lors que cette disposition de procédure ne résulte pas, comme l'exige l'article 63 de la Constitution, d'une loi organique; que par suite ces conclusions doivent également être rejetées,

Décide:

Art. 1er. – La requête de M. Hervé Fabre-Aubrespy est rejetée.

ANNEX 2: Conseil d'Etat, 29 juillet 2002, Elections municipales de Vitrolles (extracts).

"...Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au cours de la campagne électorale précédant le renouvellement du conseil municipal, les attaques dirigées contre M. 7..., qui conduisait la liste "Réconcilier Vitrolles", ont revêtu un caractère exceptionnellement violent; qu'en particulier, des tracts contenant des imputations injurieuses et diffamatoires mettant en cause sa vie privée et ses bonnes moeurs, dont les termes excèdent largement les limites de ce qui peut être toléré dans le cadre de la polémique électorale, ont été diffusés de manière massive avant le premier tour de scrutin; qu'en outre la presse régionale et nationale a évoqué l'affaire tant avant le premier tour de scrutin qu'entre les deux tours; que la portée de ces imputations, dont la nature excluait une défense utile de la part de l'intéressé, n'a pu être suffisamment atténuée par la publication d'un communiqué par lequel le procureur de la République faisait savoir que la plainte qui en avait été à l'origine avait été classée sans suite; que dans ces conditions, la campagne injurieuse et diffamatoire visant M. 7... a constitué une manoeuvre qui, compte tenu de l'absence d'éléments permettant au Conseil d'Etat d'en mesurer les conséquences sur la répartition des suffrages recueillis par chacune des trois listes en présence et de l'écart réduit des voix séparant la liste "Allez Vitrolles" de la liste "Vitrolles rassemblée", doit être regardée comme ayant été de nature à fausser les résultats du scrutin, quelles que soient par ailleurs les menaces et violences qui ont entaché la campagne électorale et leurs

conséquences, au demeurant impossibles à mesurer, sur la répartition des voix entre les listes en présence;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Marseille a rejeté leurs protestations contre les opérations électorales qui se sont déroulées les 11 et 18 mars 2001 en vue de la désignation des conseillers municipaux de la commune de Vitrolles;
Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative:

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que M. X... et M. 6..., qui ne sont pas dans la présente instance les parties perdantes, soient condamnés à payer à Mme 5... les sommes qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions précitées et de condamner Mme 5... à payer à M. X... et autres la somme qu'ils demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens;

DECIDE:

Article 1er: Le jugement du 17 octobre 2001 du tribunal administratif de Marseille est annulé

Article 2: Les opérations électorales qui se sont déroulées les 11 et 18 mars 2001 en vue de la désignation des conseillers municipaux de la commune de Vitrolles sont annulées."

ANNEX 3: Conseil d'Etat, 18 décembre 1996, Elections municipales de Vitrolles.

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au cours des opérations électorales qui ont eu lieu le 18 juin 1995 à Vitrolles pour le second tour des élections municipales, des délégués de la liste "Pour l'amour de Vitrolles" conduite par M. Anglade, ont dans deux des dix-neuf bureaux de vote et pendant une partie au moins du scrutin, communiqué à des tiers des renseignements permettant d'identifier les électeurs qui n'avaient pas encore pris part au vote à l'effet de les exhorter à se rendre aux urnes; que la divulgation préférentielle de renseignements nominatifs au cours du scrutin à des fins étrangères à la mission de contrôle des opérations de vote dévolue aux délégués des candidats par l'article L. 67 du code électoral, pour blâmable qu'elle soit, n'a pas dans les circonstances de l'espèce, et compte tenu notamment de l'écart de 353 voix, représentant plus de 2,12 % des suffrages exprimés, ayant séparé les deux listes arrivées en tête lors de ce second tour, été à elle seule de nature à altérer la sincérité du scrutin; que par suite, c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé pour annuler les élections en cause sur ce que cette manoeuvre avait à elle seule faussé les résultats du scrutin;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres griefs soulevés par M. Mégret à l'appui de sa protestation;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs:

Considérant qu'il résulte, en premier lieu de l'instruction, que l'avant-veille du scrutin, des informations inexactes selon lesquelles M. Lecler, conseiller municipal sortant et personnalité politique connue à Vitrolles cessait d'apporter son soutien à M. Mégret ont été publiées; que ces informations largement diffusées n'ont pu être démenties en temps utile et ont contribué à fausser la sincérité du scrutin;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article L. 49 du code électoral: "A partir de la veille du scrutin à zéro heures, il est interdit de diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale"; qu'en violation de ces dispositions, le service de radiodiffusion "France Info" a diffusé de façon répétée au cours de la journée du samedi 17 juin, veille du scrutin, un communiqué de la direction nationale du RPR appelant à "tout mettre en oeuvre pour battre M. Mégret"; qu'eu égard à l'audience de cette radio, la diffusion répétée de ce message dont les effets n'ont pu être utilement combattus par des appels à voter pour M. Mégret lancés par des partisans de sa liste circulant dans des voitures munies de mégaphones a également contribué à altérer la sincérité du scrutin;

Considérant, enfin, que la loi du 30 septembre 1986 modifiée notamment par la loi du 17 janvier 1989, a confié au Conseil supérieur de l'audiovisuel la mission de veiller au respect des principes définis aux articles 1 et 3 de ladite loi, au nombre desquels figurent l'égalité de traitement et l'expression du pluralisme des courants de pensée et d'opinion; que, par sa recommandation n° 95-2 du 25 avril 1995 concernant les élections municipales de juin 1995, adressée à l'ensemble des services de communication audiovisuelle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a précisé qu'à compter du 8 mai 1995, "les prises de position, les comptes-rendus, commentaires et présentations auxquels donnent lieu les élections municipales sont exposés avec un souci constant d'équité. Les services de communication audiovisuelle veillent à ce que les listes, les personnalités ou formations politiques qui les soutiennent bénéficient d'un accès à l'antenne équitable. Les diffuseurs nationaux et régionaux veillent à ne pas consacrer une couverture disproportionnée à certaines circonscriptions. Lorsqu'il est traité d'une circonscription donnée, les services de communication audiovisuelle veillent à rendre compte de l'ensemble des listes candidates";

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les services de télévision TF1 et France 2 ont, au cours des journaux de 20 heures du 17 juin 1995 diffusé des reportages de plusieurs minutes relatifs aux élections municipales à Vitrolles; que ces reportages presque exclusivement consacrés à un meeting organisé la veille par M. Anglade et au soutien que lui apportaient plusieurs personnalités politiques nationales ne faisaient allusion que très brièvement, en termes hostiles ou ironiques, à la candidature de M. Mégret; que les services de télévision en cause ont ainsi méconnu l'obligation d'impartialité qui leur incombe en vertu des dispositions susrappelées de la loi du 30 septembre 1986; qu'eu égard à l'audience des émissions en cause qui ont constitué l'essentiel des émissions consacrées par les services de télévision au second tour des élections municipales à Vitrolles, les irrégularités ainsi commises ont contribué à altérer la sincérité du scrutin;

Considérant que si aucune des irrégularités ou manoeuvres ci-dessus évoquées ne peut être regardée comme ayant pu à elle seule altérer la sincérité du scrutin, leur conjonction ajoutée à la sollicitation illicite des abstentionnistes dans au moins deux bureaux de vote, a été de nature compte tenu de l'écart réduit des voix obtenues par les listes arrivées en tête à en vicier les résultats;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Anglade n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par l'article 2 du jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé les opérations électorales litigieuses;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991:

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que M. Mégret qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à verser à M. Anglade la somme de 19 926 F qu'il demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée sur le même fondement par M. Mégret;

DECIDE:

Article 1er: La requête de M. Anglade est rejetée.

ANNEX 4: Conseil constitutionnel, 20 février 1998, décision n° 97-2113...Paris (2^{ème} circ.); Rec.p. 159 (extracts)

Considérant qu'il résulte de l'article L. 25 du code électoral que les décisions de la commission administrative chargée de la révision des listes électorales ne peuvent être contestées par les électeurs intéressés ou par le préfet que devant le tribunal d'instance, sous le contrôle éventuel de la Cour de cassation; qu'ainsi, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, juge de l'élection, de se prononcer sur la régularité des inscriptions sur la liste électorale, sauf dans le cas où il y a eu une manoeuvre susceptible de porter atteinte à la sincérité du scrutin;

Considérant qu'il résulte de l'instruction, et notamment de l'enquête diligentée par le Conseil constitutionnel, que, dans le cinquième arrondissement de Paris, un nombre important d'électeurs sont domiciliés dans des logements sociaux de la ville de Paris, alors qu'ils sont inconnus des organismes gestionnaires de ces immeubles; que, dans certains cas, il s'avère que ces personnes résident en réalité dans des logements de la ville de Paris situés dans d'autres arrondissements; qu'il résulte également de l'instruction que des électeurs sont domiciliés dans des bâtiments inexistantes ou insusceptibles d'accueillir le nombre d'électeurs inscrits et qu'un nombre anormal d'électeurs est domicilié dans les appartements de la mairie du cinquième arrondissement; que les particularités qui s'attachent aux changements de domicile dans les grandes villes ne suffisent pas à expliquer toutes ces constatations; qu'au surplus, l'instruction a révélé que des certificats d'hébergement de complaisance avaient été établis par des personnes liées au candidat élu; que ces constatations ne sont explicables, pour beaucoup d'entre elles, qu'en raison des agissements ou de l'inaction d'organismes liés à la mairie de Paris ou à celle du cinquième arrondissement, ou encore en raison du comportement de personnes liées ou apparentées au candidat élu;

Considérant qu'il résulte en outre de l'instruction que plusieurs centaines de cartes d'électeurs ne sont pas parvenues à leurs destinataires, alors pourtant que ces derniers n'ont pas indiqué de changement de domicile lorsqu'ils les ont retirées;

Considérant que le cumul de ces faits, graves et répétés, au sein du même arrondissement, est de nature à accréditer l'existence d'une manoeuvre dans les conditions d'établissement de la liste électorale;

Considérant, toutefois, qu'il résulte de l'instruction que le nombre des électeurs dont l'inscription peut être suspectée de fraude et qui ont voté au second tour du scrutin est sensiblement inférieur à l'écart des voix entre les candidats à ce tour, qui est de 2.725 voix; que la manoeuvre en cause, aussi condamnable soit-elle, n'a pu dès lors inverser le résultat du scrutin;

SUR LES IRREGULARITES DANS L'USAGE DES PROCURATIONS ET DES CARTES ELECTORALES:

Considérant que le grief tiré de ce que des personnes âgées auraient été démarchées par des agents de la ville de Paris pour leur faire signer des procurations n'est assorti d'aucun commencement de preuve;

Considérant que Mme COHEN-SOLAL soutient que 1.233 procurations ont été utilisées pour le second tour de scrutin, alors qu'en additionnant les procurations données pour le seul second tour, celles valables pour les deux tours et celles de longue durée, le nombre des procurations émises n'était que de 1.130; que, toutefois, il ressort de l'examen du registre des procurations établi par la mairie du cinquième arrondissement que 1.245 procurations pouvaient être valablement utilisées pour le second tour; que, par suite, le grief tiré de ce que le nombre de procurations utilisées a été supérieur au nombre de procurations émises doit être écarté;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 73 du code électoral: "Chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France. Si ces limites ne sont pas respectées, la ou les procurations qui ont été dressées les premières sont seules valables; la ou les autres sont nulles de plein droit"; que Mme COHEN-SOLAL soutient que ces dispositions ont été méconnues dans huit cas; que, toutefois, il résulte de l'instruction que, dans trois de ces cas, l'une au moins des procurations a été établie hors de France; que, dans trois autres cas, le mandataire n'était titulaire que d'une seule procuration; que, dans les deux derniers cas, si deux procurations ont effectivement été dressées en France au profit du même mandataire, l'une de ces deux procurations n'a pas été validée et a été déclarée nulle de plein droit lors de sa réception à la mairie; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article L. 73 du code électoral doit être écarté;

Considérant qu'aux termes de l'article R. 25 du code électoral: "Les cartes électorales sont distribuées au domicile des électeurs, par les soins du maire. Cette distribution doit être achevée en toute hypothèse trois jours avant le jour du scrutin. Les cartes qui n'ont pu être remises à leur titulaire font retour à la mairie. Elles y sont conservées à la disposition des intéressés jusqu'au jour du scrutin inclus, si la mairie se trouve constituer dans la commune l'unique bureau de vote. Dans les communes où existent plusieurs bureaux de vote, elles sont remises le jour du scrutin au bureau de vote intéressé et y sont tenues à la disposition de leur titulaire. Dans l'un et l'autre cas, elles ne peuvent être délivrées à l'électeur que sur le vu de pièces d'identité ou après authentification de son identité par deux témoins inscrits sur les listes du même bureau de vote"; qu'il résulte de l'instruction qu'un certain nombre des cartes retournées à la mairie du cinquième arrondissement ont pu être retirées par leurs destinataires dans les locaux de cette mairie; qu'en outre, le retrait de plusieurs cartes a parfois été effectué par une seule personne; que, si elles contreviennent aux dispositions précitées, il ne résulte pas de l'instruction que ces pratiques, au demeurant courantes dans les mairies d'arrondissement de Paris, soient constitutives d'une fraude; que, si Mme COHEN-SOLAL soutient que la régularité de l'inscription sur la liste électorale des électeurs qui ont pu retirer leur carte à la mairie et qui avaient changé d'adresse n'a pas été contrôlée par la commission chargée de réviser les listes électorales, cette allégation n'est pas corroborée par les pièces du dossier; qu'il ressort au contraire de la comparaison du registre des retraits de cartes tenu par la mairie du cinquième arrondissement et du registre des radiations de la liste électorale opérées au début du mois de janvier 1998 par la commission compétente que, dans nombre de cas, les électeurs qui étaient venus retirer leur carte en mairie ont été par la suite radiés de la

liste électorale; que, dans ces conditions, ces irrégularités, pour blâmables qu'elles soient, n'ont pas été de nature à modifier le résultat du scrutin.